

■ Vid utgången av labourregeringens Sturm und Drangperiod kan först som sist konstateras att den djupa kris som Storbritannien sedan en tid befinner sig i inte kommit närmare sin lösning. Det bör inte förvåna. Kriser som denna löses inte på några dagar. Landets ekonomi har under efterkrigstiden uppvisat mycket måttlig tillväxttakt, beroende på en trög anpassning till omvärldens förändringar: imperiets upplösning, fackföreningarnas oförmåga att försona sin struktur och sina målsättningar med den framstormande tekniska utvecklingens krav, brist på initiativ i företagarvärlden.

Redan relativt svaga inkomstökningar omsätts till mycket stor del i konsumtion som, bl. a. på grund av starka inhemska monopolistiska inslag, i växande utsträckning vänder sig till importerade varor. Samtidigt exporterar inte denna världens forna smedja tillräckligt att täcka sitt behov av utländsk valuta — bristande hänsyn till utländska marknadens preferenser, begränsad kapacitet, föråldrad teknik och osäkra leveranstider på grund av fackliga strider är var för sig svåra nötter att knäcka. Sammantagna utgör de ett överväldigande hinder då det gäller att skapa den ekonomiska grunden för ett modernt samhälle.

Åtagandet att försvara pundet, vid sidan av dollarn, som internationellt betalningsmedel medför dessutom kraftiga begränsningar i konjunkturpolitiken. Även detta bidrar indirekt till att försämra kostnadsläget — den minskade avsättningen som resultat av konjunkturdämpande åtgärder åtföljs inte i lika hög grad av minskning i löner eller/och selsättning. Detta är visserligen tacknämligt ur konjunktursynpunkt — den effektiva efterfrågan inom ekonomin sjunker mindre kraftigt — men gör sitt till att försvåra exportmöjligheterna. Arbetsinsatsens styckkostnad ökar utan att motverkas av en mer rationell teknik som stora investeringar skulle kunna införa. Men företagarna har, ibland inte utan täckning, varit nästan kroniskt skeptiska, och benägenheten att investera i anläggningar var tämligen låg. Vägen ur stagnationscirkeln, som går via kraftig investeringsökning, har m. a. o. blockerats av den struktur och de förväntningar som stagnationen skapat.

Facklig splittring

De svårigheter som den splittrade fackföreningsrörelsen ger upphov till kan knappast underskattas. Organisationsprocenten är låg — mellan 30 och 50 % — och ledningen är svag, decentraliserad och i uppenbart behov av utbildning och upplysning. Medlemmarnas samhörighetskänsla, om nu storleken av deras avgifter får tas som ett indicium, är inte påfallande stark. Hela den jättelika brittiska landsorganisationen TUC med dryga 8 miljoner anslutna räknar in endast en fjärdedel av de 50 miljoner kr som Arne Geijer årligen inhöstar i sin kassaapparat. Yrkesprincipen i den fackliga organisationen är alltjämt förhärskande

Vallöften och verklighet

Labours dilemma efter de ryktbara hundra dagarna



Sekreterare Branko Salaj, Byggförbundet, har i dagarna besökt England och ger här synpunkter på byggnadset och ekonomin i öriket.

och har splittrat rörelsen på inte mindre än 523 fackförbund. Av dessa är 176, representerande närmare 90 % av den organiserade arbetskraften, TUC-anslutna och resten, som sammanlagt omfattar 1 miljon arbetstagare (varav 1/4 lärare), står utanför.

"Vilda" strejker av ett fåtal arbetare kan under flera dagar eller veckor lamslå industrier med tusentals anställda. Den yrkesprotektionistiska skräanda som t. ex. föranleder stuvarkonflikten i Londons hamn äventyrer på ett direkt sätt landets utrikesposition. Den svaga ekonomiska ställningen och den dåliga konfliktberedskapen främjar inte den måttfullhet och det samhällsansvar som är en väsentlig förutsättning för meningsfyllda förhandlingar. Något hopp om snabb bättring kan knappast skönjas inom hela detta område.

Byggnadsfacken redo tänka om

Det som man närmast kan hoppas på är att en statlig utredning som börjar sitt arbete om några månader kommer att kraftigt förordna industriprincipens tillämpning och omfattande sammanslagningar och att dessa propåer genom smidig behandling av de olika fackens "småpåvar" sedan kan förverkligas. Det är värt att notera att byggnadsfacken i detta fall föregår med gott exempel — man hoppas att före årets utgång i en enda fackförening samla ca 70 % av organiserade arbetare inom byggnads- och anläggningsområdet. Endast vissa mindre "sidoyrken" och kommunalarbetare torde förbli utanför den nya gruppen.

Optimistteori contra katastrofteori

Det vore emellertid missvisande att utse den brittiska fackliga rörelsen till den enda, eller ens huvudsakliga, syndabocken när det gäller landets bekymmersamma ekonomi. I mångt och mycket kan den betraktas som själv framsprungen ur den långvariga stagnationen. Att bryta den måste betraktas som ett villkor bl. a. för facklig förnyelse — det är ju en allmän iakttagelse att inkomst-

fördelningens plågor minskar och generositeten och vidsyntheten tilltar någorlunda i takt med "kakans" tillväxt. Den tanken ligger till grund för vad man skulle kunna kalla "optimistteorin": statsmakterna bör som ett första mål se till att en hög tillväxttakt uppnås och därigenom skapa grunden för det ekonomiska systemets omdaning.

Anhängare av "katastrofteorin", och de är inte få, hävdar däremot att någon hög tillväxt inte kan nås och vidmakthållas under nuvarande strukturella betingelser och under bibehållande av yttre och inre ekonomiska (och kanske politiska) balans. Endast en mycket stark nedgång, av 1930-talets katastrofala mått, kan, anser de, framtvunga en radikal och nödvändig förskjutning av synsättet. Detta synes mig vara en onödigt pessimistisk uppfattning; härtill är potentialen av den engelska arbetskraftens industriella erfarenhet för stor, den politiska mognaden för uppenbar.

De långa oppositionsåren har bidragit till labours benägenhet att utlova enkla lösningar till alla dessa komplicerade problem. Många åtaganden som utslängts i valstridens hetta har vid närmare eftertanke visat sig vara mer välment än genomtänkta. I flera fall har de rentav motverkat sitt syfte. I stället för målmedveten satsning på utlovade långsiktiga lösningar har man dessutom gång efter annan måst "leka brandkår" i sådana "ärvda", kortsiktiga problem som betalningsbalansens underskott och de kontinentala bankirernas valutaspekulationer. Till en relativ passivitet bidrog utan tvekan även en påfallande brist på administrativ erfarenhet i regeringen. Av 23 medlemmar av det inre kabinettet saknar inte mindre än 10 praktisk erfarenhet av administrativ-politisk ledning i någorlunda ansvarig ställning. De första månaderna måste de därför använda till att lära sig hitta i Whitehalls mörka och som regel föga gästvänliga korridorer.

Många motigheter — en ljuspunkt

Motigheterna på det ekonomiska planet har varit många. Den redan nämnda

betalningskrisen möttes med åtgärder som var nära att stälpa Efta, och internt har en kraftig diskontohöjning (från 5 till 7 %) fortplantat sig också till hypoteksräntan, som labour i valkampanjen förbundit sig att pressa ner.

Den inledande regeringsperiodens enda lyckade initiativ på detta område som förts i land var regeringens, arbetsgivarnas och fackföreningarnas gemensamma uttalande om riktlinjerna för en långsiktig inkomstpolitik. Ur svensk synvinkel kan de många vackra vändningarna, i synnerhet när det gäller konjunkturpolitik och inställning till produktivitetfrämjande åtgärder inom industrin, knappast tyckas vara särskilt originella. Alla tre parter, fackföreningarna inte minst, saknar dessutom även rent formellt befogenheter att beivra avsteg från deklarationens principer. Och de blir, av t. ex. flygplansarbetarnas aktivitet att döma, inte få. Detta bör emellertid inte överskugga den enligt många bedömare kanske mest betydelsefulla punkten i uttalandet — det korthuggna konstaterandet att en "rättvis" inkomstfördelning är regeringens viktigaste sociala målsättning. Endast den som från nära håll upplevt det brittiska samhällets sekelskiftesliknande sociala kluvenhet och inkomstfördelningens snedvridning kan göra sig en föreställning om det revolutionerande i denna plattityd.

Problemet "bostadsbyggande"

Till labourprogrammets mest radikala — och omstridda — förslag hör återinförande av hyreskontrollen och omfattande statliga markinköp i storstäderna. Vissa aspekter av den brittiska bostadspolitikerna har tilldragit sig även visst internationellt intresse och skyttade sålunda tidvis även under den senaste svenska valrörelsen. En dryg veckas intervjuer i London med brittiska ekono-

mer, tekniker, bostadspolitiker och den svenske socialattachén gav en betydligt mer nyanserad bild, både av den rådande situationen och av föreliggande förslag än den man får ur en avlägsen och självupptagen svensk synvinkel.

Byggnadsverksamheten har, liksom här, varit en expanderande sektor av ekonomin. Under den senaste tioårsperioden har den ökat med ca 5 % per år — nästan dubbelt så snabbt som den totala nationalprodukten. Proportionellt sett är den dock fortfarande betydligt mindre än i andra industrialiserade länder. Detta sammanhänger givetvis med den låga sparbenägenheten i landet.

Över hälften av investeringar i byggnader och anläggningar faller på bostäder, men sektorns långsiktiga tillväxt har inte hållit takten med de övriga bygginvesteringarna. En snabb uppryckning av bostadsproduktionen i samband med de konservativa makt tillträde i början av 1950-talet är ändå värd att uppmärksamma. De konservativa hade nämligen gjort bostadsbristen till en stor valfråga och lyckades, med Macmillan som bostadsminister, öka antalet färdigställda lägenheter från 202 000 år 1951 till 354 000 år 1954. Detta skedde huvudsakligen genom a) uppluckring och senare (1954) total avveckling av byggnadstillståndsgivningen för privata byggherrar och b) en kraftig minskning — ca 15 % — av utrymestandarden. Även den nya, mindre medellägenhetsytan, ca 75 à 80 m², är dock internationellt sett inte oäven.

Lägenhetsproduktionen avtog efter 1954 och nådde under inflytande av den starka vintern 1963 en bottennivå med 300.000. Sedan dess har en stark och övertygande återhämtning skett (1964: 370 000).

400.000 om året förslår inte

Inför det senaste valet förklarade den konservativa regeringen att den skulle eftersträva en ökning till 400.000 lägenheter/år, vilket även accepterades av labour som en med hänsyn till industrins kapacitet rimlig sättning. Allt detta var emellertid otillräckligt för att stävja ett stort efterfrågeöverskott, särskilt i storstäderna. Huvudorsakerna bakom detta är den nästan otroligt undermåliga standard i det existerande lägenhetsbeståndet, den allmänna om också långsamma stegringen av inkomsterna och de regionala ojämnheter i den ekonomiska utvecklingen. Ca 27 % av den totala bostadsstocken är över 80 år gammal — över 15 miljoner människor bor i hus som saknar badrum och varmt vatten.

Redan saneringen av väldiga slumområden, om den genomfördes med önskvärd snabbhet, skulle kräva ersättningsbyggande av mellan 130 000 och 200 000 lägenheter om året. Dessutom föreligger kraftiga skillnader i regional utveckling. Tre fjärdedelar av alla nya arbetstillfällen under det senaste decenniet har skapats inom Midlands och sydöstra England och driver upp bostadsefterfrå-

gan där. Den senaste folkräkningen (1961), vars resultat snart torde offentliggöras, väntas också visa ett oväntat stort allmänt befolkningstillskott.

Om Storbritannien byggde lika många lägenheter i förhållande till sin befolkning som Sverige skulle man komma upp i en årlig produktion av ca 550.000 lägenheter. Med hänsyn till de nämnda ytterligare ersättningsbehoven vore en fördubbling av den nuvarande kapaciteten inte oskäligen. Likväl kan man betrakta detta som ett ytterst orealistiskt önsketänkande, i synnerhet om man tar hänsyn till den stationära industrins kapacitetsutvidgning, som samtidigt kan förväntas ställa stora krav på byggsektorns resurser.

Tradition I: låghus

I viss utsträckning lägger också samsättningen av bostadstillskottet hinder i vägen för en snabb industrialisering av byggandet. Endast en knapp femtedel av nyproduktionen är belägen i hus med 5 våningar eller högre och ytterligare en femtedel finns i 3- och 4-våningshus. Resten består av traditionella engelska låghus som i regel bebos av en eller två familjer. De på traditionen grundade värderingarna återspeglas inte bara i svårigheterna att uppnå långa serier höghusbyggen utan påverkar stundtals även forskningsprojektens uppläggning. Låghuspreferenser blir då självgenererande genom att "forskningsresultaten" tycks utpeka denna boendeform även som den ekonomiskt mest fördelaktiga.

En känd byggnads- och regionplaneekonom berättade sålunda att byggnadskostnader per m² för ett 8-våningshus i London uppskattas vara ca 50 % högre än för tvåvåningsbyggen i andra delar av landet. Skäl härtill skulle vara att finna i a) låg lönedifferens mellan byggnadsarbetare och arbetare i materialförädlingsindustri, b) extra grundkostnader vid höghusbyggen (lera) och c) höghusens bättre standard (!). Man jämför med andra ord två produkter med väsentligt olika standard: dels det i regel föga värmeisolerade låghuset med t. ex. ytterst begränsad köksutrustning, utan centralvärme, utan inbyggda avtappningsledningar o. s. v., dels höghuslägenheten som i stort sett uppfyller den moderne konsumentens minimikrav. Att en dylik jämförelse är ytterst dubiös behöver väl knappast påpekas. Man tillverkar småhus om 5 rum och kök för ca 45.000 kr, men då är det vare sig utrustat, tapetserat, målat eller golvlagt. Här har vi alltså föregångaren till de amerikanska s. k. skalhusen. Den överdrivna inriktningen på småhus har inte bara skapat produktionsteknisk tröskel utan också ansträngt prismekanismerna för exempelvis mark på ett mycket påtagligt sätt.

Tradition II: hyresreglering

Vid bedömningen av olika brittiska hyresregleringspropäer bör allt detta hållas i minnet — exceptionellt föråldrat



Framför Downing Street nr 10 har varje dag efter kriget stått en gammal man som på sina knän ber för landets premiärminister — han må tillhöra Tories eller Labour. Bilden ur *The Observer* ger liksom fotot på motstående sida av vakten framför Buckingham Palace på sitt sätt en illustration av det förhållande som artikeln uppehåller sig åtskilligt vid: gamla traditioner som kastar sin slag-skugga över dagens England.



lägenhetsbestånd, hög värdering av det egna, låt vara dåligt utrustade, hemmet och en åtminstone på kort sikt begränsad produktionskapacitet. Den viktigaste enskilda faktorn synes mig ändå vara att även hyresregleringen har lång tradition i detta traditionernas land och att dess långvariga tillämpning skapat problem som vid regleringens gradvisa avveckling gav marknadsutslag olika dem man har anledning att vänta i en någorlunda balanserad marknad och med en annan hyresstruktur.

Hyreskontrollen har funnits i England ända från det första världskriget. År 1915 ledde bostadsbristen till en lag som förbjöd hyresvärden att uppsäga eller höja hyran för hyresgäster boende i lägenheter med taxeringsvärde under 35 pund i London och 26 pund i resten av landet. Åtgärden var tänkt som ett tillfälligt svar på en övergående företeelse. När bristen bestod ansåg man sig tvungen att både förlänga kontrollen och avsevärt öka dess omfattning. Genom en kraftig utvidgning av taxeringsvärdegränserna år 1920 kom den att omfatta 98 % av alla hyreslägenheter. Småningom lättade bostadssituationen och en del av lägenheter med högre taxeringsvärden undandrogs kontrollen under 1930-talet.

I och med det andra världskrigets utbrott återinfördes hyresreglering i så gott som hela beståndet (lägenheter med taxeringsvärden under £ 100 i London och £ 75 i övrigt). För att hindra hyresvärdar att genom möblering av rummen undandra sig kontrollen instiftades 1946 lokala hyresråd som i dylika fall skulle pröva hyrans skälighet. Tre år senare gav man hyresråden fullmakt att i tillämpliga fall berättiga hyresgästen till besittningsskydd enligt 1946 års lag. Först år 1954 tillät Tories hyresvärdarna täcka de sedan krigsslutet ökade reparationskostnaderna genom hyreshöjningar. Alla nybyggen färdigställda fr. o. m. sommaren samma år undandrogs också regleringen.

Det viktigaste steget mot regleringens avskaffande togs 1957. Den kvarstod endast i privathyrdade lägenheter med taxeringsvärden under £ 40 i London och £ 30 i övrigt. Dessutom undandrogs all nyuthyrning kontrollen — den nye hyresgästen fick finna sig i att betala marknadshyran.

Hyreslägenheterna som försvann

Hur har denna avveckling verkat? Under det första avvecklingsåret, 1957, ut-

gjorde 5 1/4 miljoner privata, omöblerade, hyresreglerade lägenheter ca en tredjedel av den totala stocken. Genom minskning av regleringsgränserna avvecklades kontrollen på en halv miljon lägenheter på en gång och den årliga nyuthyrningen ("creeping decontrol") beräknades uppgå till 300.000 per år. Enligt alldeles nya projektioner från 1961 års bostadsräkning är emellertid det aktuella antalet av *alla* (såväl reglerade som oreglerade) privata hyreslägenheter inte större än ca 3,5 à 4 miljoner lägenheter, eller endast 1/4 av det nuvarande totalbeståndet.

Det skulle alltså röra sig om en absolut nedgång av hyreslägenheterna i storleksordningen 250.000—300.000 per år. Av dessa faller 80.000—90.000 på rivningar men resten tycks ha förvandlats i egna hem, d. v. s. övergått i de inneboendes egen ägo. Här har man att göra med något av ett paradox. Medan uthyrningsfastigheternas förräntning borde ha stigit och attraherat intresse tycks sådana fastigheters antal i stället ha minskat. I stället för en minskning av utrymmesstandard — ett ibland förekommande argument *mot* hyresregleringens avskaffande — tycks man ha fått en större spridning av boendetätheten. Den forne hyresgästens övertagande av lägenheten eller fastigheten kan förutsättas ha minskat utbudet och ökat hans utrymmesstandard, i viss mån på bekostnad av övriga hyresgäster (som ju under tiden blivit fler).

Denna utveckling tycks dock kunna rationellt förklaras med hänvisning till den specifika utformningen av bestämmelserna för hyresregleringens gradvisa avveckling och till småhusmarknadens relativt höga inkomstelasticitet. Så länge den gamle hyresgästen sitter kvar i huset är dess avkastningsvärde mycket lågt i hyresvärdens ögon. Om hyresgästen köper huset vet han att han vid en eventuell senare avyttring kan räkna med ett betydligt högre värde, eftersom regleringen då upphört att gälla. Följaktligen

kan han erbjuda den ursprungliga hyresvärden ett pris som överstiger avkastningsvärdet i initialläget.

Den efterfrågepåspändning som på detta sätt skapats, utöver effekten av de demografiska och flyttningstrenderna, måste ha spelat en väsentlig roll även i fråga om prisutvecklingen för nybyggda hus. Medan det totala byggnadskostnadsindexet under perioden 1958—64 stigit med dryga 11 % (när hänsyn tagits till den sannolika produktivitetsutvecklingen) har priset på nya hus (inkl. tomt) ökat med hela 43 %.

Det är intressant att i marginalen notera att byggnadsarbetarnas timförtjänst stigit med nästan identiskt procenttal — 42 %. Kostnads- och prisserierna är inte helt jämförbara men skillnaden är ändå för stor för att man här skulle kunna ifrågasätta att det rör sig om en betydande diskrepans. En hel del av den faller emellertid på det snabbt stigande markpriset.

"Nedfrysning" väntas

Vilka bostadspolitiska åtgärder tänker Labour vidta? Här kan det inte bli fråga om annat än gissningar. Det antages dock allmänt att en proposition är att vänta om en månad och att den i stort sett kommer att följa valmanifestets recept: "nedfrysning" av hyrorna, d. v. s. stopp för den gradvisa avvecklingen av hyresregleringen och besittningsskydd för hyresgäster i de redan "fria" lägenheterna. De lokala hyresråden torde se sina uppgifter väsentligt ökade — det är bl. a. meningen att de skall ägna sig åt hyrans skälighetsprövning i det nya beståndet. Det skulle inte förvåna om de 40-tal hyresråd, som leds av för det mesta äldre pensionerat folk av typen kolonialadministrationens jurister och i övrigt är tämligen expertbetonade, skulle få sitt lekmannainslag väsentligt ökat. Vid hyrans prövning kommer hänsyn sannolikt att tagas endast till den tekniska utrustningen och standarden i övrigt, däremot inte till marknadsefterfrågan. ■